

Programma di ricerca SNA
“Progetti per una nuova Pubblica Amministrazione - Raccolta di idee per orientare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche”

**SUPERARE LE POLITICHE DELLA SFIDUCIA:
TRE PISTE DI LAVORO PER UN NUOVO CONTRATTO
SOCIALE TRA PA E CITTADINI**

Executive Summary

Obiettivi e metodologia

La ricerca si fonda sul riconoscimento di una sorta di circolo vizioso della sfiducia: i dati ci raccontano come le riforme che, negli anni, hanno ispirato l'introduzione di strumenti e logiche tipiche del privato nei contesti pubblici hanno depresso la fiducia collettiva verso la PA e, congiuntamente e conseguentemente, ne hanno ridotto il budget, con le logiche dei tagli lineari.

Una PA con meno risorse risulta dunque meno capace di rispondere ai bisogni crescenti dei cittadini, che trovano sempre meno valore nel sistema pubblico e, pertanto, ne sono sempre più lontani. Allo stesso tempo, dipendenti pubblici dipinti come ‘fanti’ e non più da ‘cavalieri’ e *civil servant* perdono il senso della missione e sono più diffusamente inclini a comportamenti meno meritevoli di fiducia e rispetto da parte dei cittadini. Eppure, le misure persecutorie messe in atto per contrastare fenomeni di corruzione si basano prevalentemente sulla contrazione dello spazio di discrezionalità dei singoli con il doppio effetto perverso di deprimere ulteriormente non solo il senso di autoefficacia dei dipendenti pubblici, ma anche la loro possibilità di creare valore pubblico, con un ulteriore incremento della crisi di legittimazione e di fiducia.

A partire da questa premessa, gli obiettivi della ricerca sono stati orientati ad esplorare come interrompere questo circolo vizioso attraverso tre direttrici:

1. Fornire alle PA uno strumento diagnostico e di ri-orientamento del sistema di offerta di servizi, per meglio rispondere alle priorità istituzionali e strategiche.
2. Fornire alle PA che erogano servizi alle persone e alle imprese uno strumento diagnostico e di riprogettazione del modello di servizio, al fine di migliorare la qualità della *partnership* con l'utenza e massimizzare il valore generato dalla co-produzione e dalla collaborazione innovativa.

3. Come ridare fiducia, orgoglio e onore ai dipendenti pubblici, per migliorare le *performance*, combinando il diritto del lavoro pubblico alla psicologia dell'organizzazione, in un momento di grande gestione emergenziale dei servizi pubblici.

Sviluppo del progetto e risultati

Per quanto concerne il **primo obiettivo**, la ricerca ha indagato il *gap* tra strategia deliberata ed emergente, alla luce del raffronto tra utenza *target* del servizio e utenza realmente raggiunta, fornendo indicazioni alle PA circa possibili modalità per ri-allineare la propria missione istituzionale con l'agito organizzativo. Il *framework* teorico di riferimento è quello dello *strategic management* (a partire da Mintzberg 1986) e, in particolare, delle chiavi di lettura utili a leggere il posizionamento strategico delle organizzazioni, che se adeguatamente monitorate possono supportare il *management* nel processo di ri-allineamento della strategia dichiarata a quella agita.

Dalla revisione della suddetta letteratura, sono state identificate quattro dimensioni che concorrono alla descrizione della postura strategica di un servizio o di una politica: la definizione della **missione**; l'individuazione di un **target specifico** di beneficiari dei servizi; le scelte sulle **fonti di finanziamento** e del **modello di gestione**. Ciascuna di queste quattro dimensioni può essere declinata guardando a come il servizio è definito sulla carta dalle norme e sovente nelle rappresentazioni dei *policy maker* (strategia deliberata) e a come nei fatti si sostanzia (strategia emergente). Maggiore è la distanza tra la missione dichiarata e quella effettivamente agita – espressa dalle caratteristiche del servizio e dal profilo di utenza servita –, maggiore è la possibilità che la sfiducia verso le istituzioni venga alimentata, che vedrà disattese le proprie aspettative rispetto al valore generato dall'istituzione pubblica. Per traguardare gli obiettivi di ricerca, si è sperimentata l'applicazione del modello, attraverso un disegno di ricerca di tipo qualitativo basato su un caso di studio multiplo (Yin 1994). Il *setting* di esplorazione è quello delle politiche di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), in cui le aziende pubbliche che gestiscono il patrimonio stanno attraversando da anni una trasformazione strategica profonda. Il settore vive una evidente distanza tra missione dichiarata – offrire una soluzione abitativa ai ceti meno abbienti – e missione agita, ovvero servizio abitativo a sostegno di nuclei che vivono in ERP da lustri e che non rientrano tra le categorie necessariamente più colpite dalla fragilità.

Per approfondire tali ipotesi e comprendere le dinamiche che portano a questo scollamento, è stata avviata una raccolta di dati primari tra 10 Aziende Casa, che gestiscono un patrimonio pari al 20% del totale a livello nazionale e che risultano rappresentative delle diverse configurazioni istituzionali possibili; cui è seguito un confronto tramite interviste semi-strutturate con il *top management* delle Aziende e gli *stakeholder* istituzionali principali (Comuni e Regioni) per validare le evidenze e mettere a fuoco le possibili iniziative per ri-orientare i servizi.

L'analisi dei casi ha dimostrato la centralità del *framework* proposto nel riuscire a cogliere il disallineamento tra la strategia dichiarata, e dunque il funzionamento "teorico" su carta delle politiche abitative, e la strategia agita, ossia la quotidianità dei servizi. I risultati della ricerca sono stati alla base della redazione di due prodotti: un *policy brief* sulle implicazioni di *policy* per diagnosticare il *gap* tra strategia dichiarata e agita e possibili azioni per colmare questo differenziale; un *report* diagnostico per ciascuna delle amministrazioni coinvolte (10, cfr supra) circa punti di forza e spazi di miglioramento nel garantire una coerenza tra la strategia dichiarata e agita, per rispondere in maniera dinamica alle priorità istituzionali.

Con riferimento al **secondo obiettivo** della ricerca, l'obiettivo è stato di dotare le amministrazioni pubbliche di un *framework* per valorizzare la collaborazione con l'utenza, applicabile alla moltitudine di

policy pubbliche in cui l'ingaggio e le azioni messe in campo dall'utente sono una componente cruciale per la buona riuscita dell'intervento (ambiente, istruzione, etc.). Inoltre, il *framework* si adatta all'applicazione nel caso di politiche complesse, che richiedono l'integrazione dell'azione di molteplici soggetti istituzionali. Per agevolare la comprensione e fruibilità dello strumento, la ricerca ha proposto un caso concreto di applicazione del *framework* (Reddito di Cittadinanza - RdC). L'ambizione è stata di enucleare un modello basato su logiche di *service management* applicabile ai contesti pubblici, basato sulla lettura congiunta delle evidenze emerse dalla letteratura internazionale e dal caso studio analizzato.

L'approccio teorico proposto abbraccia trasversalmente tre filoni di letteratura: gli studi relativi (i) alla generazione di valore pubblico, (ii) al *service management* e (iii) alla collaborazione inter-istituzionale per la generazione di valore per gli utenti finali.

L'utilizzo di queste chiavi interpretative è funzionale al tema centrale per la ricerca, ossia l'esigenza di ristabilire la fiducia tra cittadini e amministrazioni pubbliche, poiché non riconoscere l'utente quale co-produttore dei servizi può generare conseguenze indesiderate. Infatti, il coinvolgimento attivo nel processo di erogazione del servizio che dovesse disattendere le aspettative può generare una triplice fonte di malcontento: una prima, derivante dalla distanza tra aspettativa e agito amministrativo; una seconda, legata all'aver partecipato attivamente alla produzione di un servizio non coerente con le proprie esigenze; una terza, legata al rapporto conflittuale tra operatori dei servizi e utenti che si genera dal disallineamento degli intenti tra agito amministrativo e aspettative del cittadino.

Dalla sistematizzazione dell'analisi della letteratura è stato sviluppato un *framework* teorico che propone un approccio per fasi per l'*assessment* del grado di collaborazione con l'utenza nei servizi pubblici. Il *framework* può essere applicato sia con riferimento a servizi che prevedono la compartecipazione di più istituzioni, che per servizi erogati da un unico Ente, aumentando il campo di applicabilità dello strumento. Il *framework* propone una vista complementare a quella emersa per l'obiettivo 1 della ricerca, che permetta al *management* di osservare eventuali *gap* tra strategia dichiarata ed agita nei momenti di contatto tra il personale e gli utenti, intesi come co-produttori dei servizi.

Il *framework* è stato testato empiricamente attraverso l'approfondimento di un caso studio singolo (Yin 1994), il Reddito di Cittadinanza, e che ha visto una raccolta dati basata su un'analisi documentale di fonti primarie e su un *focus group* con gli attori chiave nell'ambito della *policy* identificata. Il caso ha consentito di enucleare le criticità concrete che le istituzioni incontrano (o generano?) sia nella fase di progettazione sia di attuazione dei propri interventi o servizi: il pressoché costante disallineamento tra la missione dichiarata e la missione agita; la difficoltà a sviluppare efficaci pratiche collaborative (tra le istituzioni stesse, tra le istituzioni e i cittadini o utenti, tra istituzioni e altri attori economici e non) e quindi a superare l'approccio "per silos"; l'imprescindibilità di un attore istituzionale che sia *owner* di processo, in grado di presidiare tutte le fasi e le componenti del servizio, dell'iniziativa e che quindi ne presidi l'efficacia, il valore generato per gli utenti e non solo la formalità e l'efficienza del processo. Più in generale, è possibile sostenere come l'efficacia dei servizi pubblici in termini di valore generato per l'utenza di riferimento dipenda in larga misura dalla capacità delle istituzioni di lavorare (sia in fase di progettazione che di *execution* del servizio) sulla *partnership* e quindi sulla costruzione delle precondizioni che favoriscano l'interazione con gli utenti. In altre parole, la valorizzazione della collaborazione con l'utenza è condizione necessaria per rinnovare i modelli di servizio pubblico.

I risultati della ricerca sono stati alla base della redazione di due prodotti: un *policy brief* sulle implicazioni di *policy* per il ridisegno dei servizi pubblici: enucleazione di un modello basato su logiche di *service management* e applicabile ai contesti pubblici, basato sulla lettura congiunta dell'analisi della letteratura e delle evidenze emerse dal caso studio; un report diagnostico per le amministrazioni coinvolte circa punti di forza e spazi di miglioramento della *partnership* con l'utenza, da utilizzare per migliorare la qualità dei servizi all'utenza.

Infine, il **terzo obiettivo** di ricerca era di esplorare quali variabili organizzative e caratteristiche individuali impattano sui comportamenti dei dipendenti, al fine di meglio identificare il peso delle leve per orientare quelli individuali. Per farlo, è stato adottato il *framework* teorico della *Social Exchange Theory* di Gouldner (1960) e Blau (1964), utile per misurare l'influenza del *management* sul benessere psicologico dei dipendenti e sulla proattività dello staff e quindi sulla *performance*. Ciò permette di cogliere l'impatto della qualità della relazione con la direzione e il grado di coinvolgimento individuale, come anche gli aspetti psicologici e comportamentali collegati alla volontà di contribuire positivamente al raggiungimento delle finalità istituzionali. All'interno del *framework* teorico della *Social Exchange Theory*, è stata quindi condotta una estesa revisione della letteratura, finalizzata ad individuare i fattori che da un lato impattano sul benessere psicologico del personale e dall'altro contribuiscono a stimolare la proattività dello staff. La revisione della letteratura all'interno del *framework* della *Social Exchange Theory* ha portato all'elaborazione di un modello di analisi che focalizza l'attenzione su alcune variabili che possono impattare sul benessere psicologico del personale, riletto attraverso la stanchezza emotiva rispetto alla situazione pandemica da Covid-19 (*Emotional Exhaustion*, Maslach & Jackson 1981) e la disponibilità del personale ad essere proattivo nell'organizzazione, codificato nella letteratura internazionale come "Extra Role Performance" (Chen et al. 2009).

In particolare, le variabili incluse nel modello si focalizzano sulle seguenti dimensioni:

- capitale istituzionale, in termini di *leadership* etica (*Ethical Leadership*, Brown et al. 2005) e clima etico (*Ethical Climate*, Shin 2012)
- assetto organizzativo, in termini di burocrazia (*Red Tape*, Jacobsen & Jakobsen 2016)
- aspetti collegati al *job design* quali il contatto con il beneficiario dell'attività (*Beneficiary Contact*, Grant 2007) e l'impatto pro-sociale dell'attività sull'utenza (*Pro-social Impact*, Grant 2008)
- aspetti individuali, riletto attraverso l'*empowerment* psicologico (*Empowerment*, Spreitzer 1995), riletto nelle dimensioni di autodeterminazione e impatto strategico e la motivazione pro-sociale (*Pro-social Motivation*, Ritz et al. 2020).

La ricerca ha raccolto le percezioni attraverso la somministrazione di un questionario in formato elettronico (attraverso la piattaforma *Qualtrics*) con una strategia di auto-somministrazione tra il personale di un Comune di grandi dimensioni, con oltre 500.000 abitanti, afferenti a cinque Direzioni, la cui selezione è stata guidata dalla rappresentatività sia di contesti in cui il personale è a stretto contatto con i beneficiari dei servizi (come accade per le Politiche Sociali), che di Direzioni in cui il rapporto con i cittadini è meno presente (es. Bilancio). Questo permette all'ente *target* di avere una panoramica più ampia e rappresentativa delle percezioni dei propri dipendenti. L'adesione alla rilevazione ha avuto carattere facoltativo. Si è permesso al personale di compilare il questionario dal 22 luglio al 3 settembre. Hanno terminato la compilazione della *survey* 724 dipendenti, con un tasso di *redemption* sull'intero campione del 39,5%, che ha garantito l'affidabilità delle dimensioni testate. Dopo l'analisi degli *outlier*, sono stati ritenuti validi 667 questionari.

Dall'analisi dei risultati il primo elemento che emerge è che **tutti i costrutti testati hanno una buona affidabilità statistica, confermando la validità del modello proposto**. Le evidenze mostrano che è possibile affermare che il contesto etico sia una delle variabili chiave per predire la stanchezza emotiva e l'*Extra Role Performance* nelle organizzazioni pubbliche.

Rispetto alla stanchezza emotiva, questa viene fortemente ridotta nei casi in cui il personale percepisca di lavorare in un **contesto etico**. Al contempo, la percezione di una **burocrazia opprimente**, che appesantisce e viene vista come ostacolo al raggiungimento degli obiettivi del proprio lavoro (come nel caso degli assistenti sociali), porta ad esacerbare la deprivazione associata al lavoro. Inoltre, la presenza di una **leadership etica** ha un impatto dirimente su questa stanchezza, poiché quando presente agisce in due direzioni: da un lato, aiuta i dipendenti a reagire rispetto alla sensazione di esasperazione; dall'altro sostiene la percezione di avere un **marginale di autonomia** nelle proprie azioni, diminuendo il senso di frustrazione del personale. Rispetto alla *performance* extra-ruolo, che porta i dipendenti a fare di più rispetto a quanto strettamente prescritto, il nostro studio mette in luce alcuni fattori che possono fare la differenza nel motivare i dipendenti. Anche in questo caso la presenza di un **clima etico** fa la differenza, specie quando unito ad una **percezione che il proprio lavoro abbia un impatto positivo tangibile, osservabile nella propria comunità**. È quindi essenziale che i *leader* siano in grado di rafforzare questa consapevolezza nei lavori in cui l'esposizione all'impatto organizzativo sui beneficiari è più direttamente visibile (come nel caso degli assistenti sociali). Allo stesso tempo, ai *leader* di gruppi di persone meno esposti a questo tipo di vista (come chi lavora nelle funzioni amministrative o nei settori non a contatto con l'utenza, es. Bilancio) è richiesto di riuscire a rappresentare al *team* il fatto che il proprio lavoro produce comunque un impatto positivo sulla cittadinanza. Infine, merita una considerazione quanto emerso rispetto al **contatto con i beneficiari**. Se da un lato la letteratura (ad esempio, Grant 2007) e il dibattito pubblico sostengono con forza che il contatto con il beneficiario possa essere una leva dirimente per motivare i dipendenti pubblici, il nostro studio solleva un punto di attenzione. Il contatto con il beneficiario da solo non basta, se non associato alla percezione che il proprio lavoro generi un impatto positivo sulle persone. In altre parole, il contatto con il beneficiario può portare a frustrazione, se non si è in grado di intravedere il senso di quanto si sta facendo e se non si percepisce la capacità di fare la differenza. Questo vale in particolare nei servizi alla persona, come già notato da Maslach e Jackson (1981), in cui la frustrazione nel non vedere l'impatto sulla vita di soggetti tipicamente fragili - come nei servizi sociali comunali - può portare, quando esacerbata, anche a provare sentimenti di cinismo nei confronti dei beneficiari. Ai *leader* pubblici è quindi richiesto di rafforzare continuamente la consapevolezza dei dipendenti dell'impatto del lavoro sulla comunità.

I risultati della ricerca sono stati alla base della redazione di tre prodotti: un *policy brief* contenente un modello di *assessment* dell'etica del lavoro in un'organizzazione, che possa valorizzare gli apprendimenti manageriali sul tema; un *report* diagnostico per le amministrazioni coinvolte, finalizzato a dare una restituzione sul grado di esposizione al *burnout* e a minore cittadinanza organizzativa del proprio ente; un *paper* in lingua inglese da sottoporre a riviste specializzate.

Gruppo di ricerca

Francesco Longo (Responsabile scientifico), Giovanni Fosti, Lorenza Micacchi, Elisabetta Notarnicola, Eleonora Perobelli, Silvia Rota, Raffaella Saporito, Elisabetta Trincherò - Scuola di Direzione Aziendale dell'Università Commerciale "L. Bocconi"

Periodo di realizzazione della ricerca: Settembre 2020 - Settembre 2021

Contatti

SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione
Servizio Ricerca innovazione e strategia
ricerca.sna@governo.it